



L'autonomie des établissements dans l'enseignement public en Angleterre : des principes aux résultats (1988-2004)

Françoise Granoulhac

► To cite this version:

Françoise Granoulhac. L'autonomie des établissements dans l'enseignement public en Angleterre : des principes aux résultats (1988-2004). 2004. halshs-00790707

HAL Id: halshs-00790707

<https://shs.hal.science/halshs-00790707>

Preprint submitted on 20 Feb 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Dr Françoise Granoulhac
Université Pierre Mendès France (Grenoble II)
IUT de Valence

L'autonomie des établissements dans l'enseignement public en Angleterre :
des principes aux résultats (1988-2004)

En matière d'éducation, comme dans d'autres domaines de la politique sociale, le New Labour a marqué sa volonté d'ouvrir une « Troisième Voie » qui, tout en accordant une place prioritaire aux services publics, en modifie profondément le fonctionnement et le financement. Loin de remettre en cause les principes de l'Education Reform Act de 1988, le pouvoir travailliste a depuis 1997 poursuivi les réformes structurelles mises en place par les Conservateurs, qu'il s'agisse des programmes, désormais nationaux, des relations entre les trois principaux acteurs de l'institution (Etat, collectivités locales et établissements scolaires) ou du libre choix de l'école. Certes les objectifs divergent : il ne s'agit plus de démanteler un système qui pour les Conservateurs était synonyme de gaspillage de l'argent public, et de laisser le « marché » de l'éducation s'autoréguler en permettant aux meilleures écoles, ou aux mieux cotées, de prospérer au détriment des plus faibles ou des moins performantes. Dans l'optique du New Labour, l'intérêt de la nation impose d'améliorer le niveau de qualification de l'ensemble de la population, et c'est en introduisant les notions de qualité, d'efficacité et de performances, et en ciblant les investissements que l'on pourra atteindre ces objectifs. Les publications gouvernementales, notamment le Livre Blanc Schools Achieving Success (2001) évoquent très clairement la recherche de l'excellence, l'évaluation des performances et le souci de responsabiliser les membres de la communauté éducative (accountability). Au centre de ce dispositif se trouve le développement de l'autonomie des établissements, considérée comme un élément stratégique d'amélioration du système. L'autonomie peut se décliner à

plusieurs niveaux (pédagogique, statutaire, administratif et financier) : certains établissements, les écoles indépendantes, bénéficient comme leur nom l'indique d'une liberté complète, qui s'exerce même dans le domaine pédagogique. A l'intérieur du secteur public, l'école autonome est celle qui se gouverne elle-même (on utilise d'ailleurs le terme de « self-governing school »), mais dont l'action est soumise au contrôle de l'Etat et des autorités locales. Toute autonomie dans le domaine scolaire est donc relative, puisqu'elle dépend du degré de liberté qui lui est accordé dans les domaines énoncés plus haut. Plus précisément, le concept d'autonomie fait référence à la capacité donnée aux établissements - à l'intérieur d'un cadre national - de prendre des décisions concernant tous les aspects de la vie scolaire : admissions des élèves, utilisation des ressources, organisation interne, choix des enseignements, recrutement du personnel¹ (Wilson, McFall, Pirrie, 1995, 3). Sur le plan pédagogique, la mise en place d'un programme national à partir de 1988 ne laisse que peu de place aux initiatives du corps enseignant, qui traditionnellement disposait d'une grande liberté dans ce domaine. Nous nous intéresserons ici aux questions administratives et financières, c'est-à-dire à l'exercice des pouvoirs de gestion qui ont été transférés aux établissements scolaires du premier et du second degré, selon des modalités diverses qui correspondent aux statuts des établissements. En effet, la plupart des orientations prises au niveau local, qu'il s'agisse du recrutement des enseignants, de l'entretien des bâtiments ou du nombre de langues vivantes proposées sont conditionnées par le budget dont dispose l'établissement et les moyens mis en oeuvre pour gérer ce budget.

¹ Le terme d'autonomie est à rapprocher de la notion de « school-based management », comprenant selon Rosalind Levacic deux éléments principaux :
 «1. decentralization to school level of responsibility for decision making in a number of domains (e.g. curriculum, method of teaching, resources, people, selection of pupils [Caldwell 1990]);
 . the sharing of decision making power amongst the key stakeholders at school level - headteacher, teachers, parents, students, other community members. » (Levacic, 1998, 331).
 Il est intéressant de constater que seule la première partie de la définition s'applique à la mise en place de la décentralisation en Angleterre.

Quinze ans après l'Education Reform Act de 1988, qui posait les fondements de l'autonomie, quel bilan pouvons-nous faire d'un processus de transfert des pouvoirs qui n'a jamais été remis en question ? Peut-on affirmer que les responsabilités croissantes accordées aux directeurs et aux comités d'établissement ont eu pour effet de mieux répondre aux besoins exprimés sur le terrain, et notamment de mieux adapter les financements aux spécificités locales, le but ultime étant d'améliorer les résultats des élèves ? La décentralisation des décisions a-t-elle permis de mieux maîtriser les coûts, voire de réaliser des économies et de mieux cibler les dépenses ? Comment peut-on concilier concurrence, autonomie et égalité d'accès à l'éducation ? Quelles sont les conséquences sociales et humaines de la gestion locale de l'école ? Enfin il est nécessaire d'aborder la question de l'autonomie du point de vue des principaux intéressés : comment les chefs d'établissement, mais aussi les membres des comités d'établissement (governors) ont-ils vécu l'attribution de responsabilités parfois considérables ? Ce n'est certes pas un hasard si les notions de « leadership » et de « management » sont au centre de la rhétorique officielle et de la recherche en éducation. La fonction managériale des directeurs d'école semble passer désormais au premier plan, ce qui n'est guère surprenant si l'on se réfère aux objectifs de performance et d'efficacité énoncés plus haut. La question de l'autonomie nous conduit enfin, à la lumière des dysfonctionnements observés récemment, à nous interroger sur les limites du transfert des pouvoirs, après quinze années de progression ininterrompue.

Politiques et pratiques de l'autonomie

La dévolution des responsabilités à l'échelon local trouve son origine dans l'Education Reform Act de 1988, complété et précisé par les législations de 1992 et 1993. Il importe en premier lieu de rappeler les principaux axes de la réforme qui s'ordonnent autour d'un double mouvement, paradoxal mais complémentaire, vers un contrôle accru du pouvoir central d'une

part, et une large décentralisation des décisions d'autre part. Figurent au premier volet des réformes la création d'un programme national, la mise en place de tests sanctionnant l'acquisition des connaissances à divers stades de la scolarité (Key Stages) et, à partir de 1992 la délégation à Ofsted, organisme désormais privé, des fonctions d'inspection. Le deuxième volet regroupe des mesures qui à des titres divers bouleversent l'administration des services éducatifs : les autorités locales perdent une large partie de leurs attributions, certains établissements pouvant désormais échapper à leur tutelle (ce sera le demi-échec des Grant-Maintained Schools), alors que d'autres, administrés directement par le ministère mais financés en partie par des entreprises privées voient le jour (les éphémères City Technology Colleges). La mise en concurrence des établissements, tous secteurs confondus, répond au droit, institué par le gouvernement Conservateur, du libre choix de l'école pour chaque famille et s'accompagne donc d'une politique d'admission (open enrolment) qui n'est plus fondée sur la notion de carte scolaire². Dans cette dynamique où la compétition domine, les écoles primaires et secondaires publiques disposent à partir de 1988 d'une très large autonomie : grâce au dispositif baptisé Local Management of Schools, les établissements gèrent eux-mêmes une très large part de leur budget (jusqu'à 85%), et définissent leurs priorités dans le cadre de l'enveloppe qui leur est attribuée par l'autorité de tutelle, en fonction d'une formule de calcul prenant essentiellement en compte les effectifs. Le recrutement et le licenciement du personnel leur appartient également, de même que la possibilité de se spécialiser et de prendre leurs propres décisions en matière de dépenses. Ils peuvent ainsi privilégier l'achat d'équipements scolaires, l'entretien des bâtiments (petites réparations) ou le recrutement de nouveaux enseignants ou d'« assistants d'éducation » ou bien encore l'achat de

² Il faut distinguer ici la notion d'open enrolment, qui résulte de la suppression de la carte scolaire, et la notion de sélection : en effet, certains établissements, les specialist schools et grant-maintained schools, peuvent sélectionner une partie de leurs élèves en fonction de critères précis prenant en compte l'aptitude dans certaines disciplines, ou l'appartenance religieuse pour les écoles confessionnelles, qui sont intégrées au secteur public mais n'ont pas toutes le même statut.

services auprès de l'autorité de tutelle ou de partenaires privés. L'exercice des responsabilités à l'échelon local constitue donc le socle d'un système qui permet à des établissements publics de se différencier, d'entrer en concurrence et de développer une « image de marque » qui incarne leur identité. Cette responsabilité est déléguée aux comités d'établissement, qui peuvent à leur tour la confier aux directeurs, les autorités locales jouant désormais un rôle de régulateur ou de prestataire de services. Leur pouvoir se borne à assurer la scolarisation des élèves présentant des besoins spécifiques (Special Educational Needs), à organiser les transports scolaires, réguler les admissions en cas de conflit et proposer des activités de formation et de conseil auprès des établissements. Si l'objectif de rationalisation administrative ne fait pas de doute, on peut aussi observer que le transfert de responsabilités prépare le terrain à une éventuelle privatisation de l'école, dont on perçoit déjà les prémises dans la terminologie utilisée dans les documents officiels et dans le rôle assigné au chef d'établissement, assimilé à un véritable chef d'entreprise. Certes le mot privatisation n'est pas invoqué par Margaret Thatcher et Kenneth Baker, Ministre de l'Education, mais le faisceau de mesures prises entre 1988 et 1993 semble converger vers ce but. La conception de l'autonomie qui se dégage de ces réformes repose donc sur deux éléments, d'une part la création de nouveaux statuts (Grant-Maintained Schools, City Technology Colleges), et d'autre part le transfert des responsabilités administratives et financières à tous les établissements encore contrôlés par les autorités locales.

Il est difficile de dissocier la portée politique de l'Education Reform Act de ses visées purement administratives : la « gestion locale de l'école » (Local Management of Schools), en déléguant le pouvoir de gestion aux comités d'établissement, prive les autorités locales de leurs prérogatives, ce qui était un des objectifs prioritaires de Mrs Thatcher et de son ministre Kenneth Baker et fragmente le paysage scolaire en autant d'entités distinctes dont les intérêts

divergent : qu'y a-t-il en effet de commun entre une Grant-Maintained School échappant à tout contrôle local, une grammar school traditionnelle (elles n'ont pas été abolies), un City Technology College recevant des fonds privés, une specialist school³ libre de sélectionner 10% de ses effectifs et la comprehensive du quartier, au recrutement purement local, accueillant des élèves de tous niveaux et de toutes origines ? La diversité a toujours été une caractéristique du système d'enseignement anglais, comme l'a montré Michel Lemosse, même lorsque le modèle de la comprehensive school semble enfin s'imposer, à la fin des années soixante-dix (Lemosse, 2000, 113-114). Cependant, à partir de 1988, il ne s'agit plus seulement d'encourager la diversité, mais bien de mettre fin au « monopole » des autorités locales, selon le terme employé par John Patten, successeur de John Baker, dans le Livre Blanc de 1992, et de briser l'unité de la profession qui se voit retirer toute initiative au niveau des programmes. Loin d'être seulement un outil rationnel d'administration des établissements, la gestion locale de l'école constitue donc le socle politique et économique de tout l'édifice.

Considérée sous l'angle économique, ce mode de gestion a d'autres vertus aux yeux des Conservateurs : les comités d'établissement et les directeurs doivent désormais assumer la responsabilité de leur gestion. On retrouve là une des idées-forces développées par Mrs Thatcher dans d'autres secteurs (transport, santé), fondée sur la conviction que les responsables des services publics ont des comptes à rendre envers les usagers ou les consommateurs, comme les entreprises envers leurs actionnaires. Dans l'enseignement public plus que partout ailleurs, cette responsabilisation des acteurs au niveau local a pour but de mettre fin au supposé gaspillage des deniers publics. D'autre part, on attend du Local Management of Schools, conjugué avec la notion de gestion adaptée aux besoins (needs-based

³ Les specialist schools, comme leur nom l'indiquent, proposent une spécialisation dans une discipline (sciences, technologie, sport, arts, langues...) tout en offrant toute la gamme des disciplines au programme. Elles doivent s'auto-financer à hauteur de £50,000 (gâce à l'intervention de sponsors) pour pouvoir bénéficier des aides de l'Etat.

management), qu'il permette enfin de produire des résultats concrets, d'améliorer la qualité de l'éducation au niveau local, et ainsi de stimuler enseignants et chefs d'établissements tout en satisfaisant les parents d'élèves.

Enfin, la volonté de renforcer l'autonomie des établissements s'appuie sur l'idée, avancée là aussi par des économistes, selon laquelle la qualité de l'éducation n'est pas proportionnelle aux sommes investies. C'est sur ce postulat : « more money for schools is no guarantee of better results » que s'appuie Howard Glennerster dans une analyse originale de l'éducation en Angleterre au cours de la première mandature de Tony Blair pour démontrer que des améliorations réelles se sont produites dans les performances scolaires au Royaume-Uni⁴, alors que l'on observait un recul des dépenses publiques d'éducation en pourcentage du PIB entre 1995 et 2000 (Glennester, 2001, 7). Sur une période plus longue, d'autres économistes ont mis en doute la corrélation entre augmentation des dépenses et amélioration des résultats. Ils attribuent cet échec au fait que l'école opère dans un environnement non concurrentiel et ne reçoit pas de stimulation extérieure sous forme de mesure des performances⁵. Dans cette optique, la gestion micro-économique d'un service public tel que celui de l'éducation propose une alternative séduisante en introduisant des éléments qui peuvent produire l'effet de levier désiré. Ainsi la gestion locale de l'école, alliée à l'introduction de tests et à la publication de palmarès (league tables), est susceptible de créer ce contexte favorable à une amélioration de la productivité du système éducatif.

Avec l'arrivée du New Labour au pouvoir en 1997, l'approche économiste des questions éducatives continue d'occuper le devant de la scène. Le gouvernement travailliste

⁴ Les améliorations les plus sensibles, selon H. Glennerster, auraient été observées à la fin du cycle primaire entre 1995 et 2001, en maths, science, anglais. L'interprétation de ces résultats reste cependant délicate, car elle dépend des instruments utilisés pour mesurer les résultats des élèves - ici les évaluations nationales menées durant la scolarité d'un élève et les résultats aux examens (13-14).

⁵ Le débat n'est pas tranché : l'absence de corrélation entre augmentation des dépenses et progression des résultats est mentionnée dans d'autres études menées aux Etats-Unis, ou au niveau international (voir Wößmann, 2001, 1-2) mais ne semble pas aussi évidente au Royaume-Uni (West, 2003, 159-60).

prend de nombreuses initiatives concernant le financement et la gestion de l'école : il encourage en particulier les entreprises privées à financer les bâtiments scolaires au travers de Public Private Partnerships, à subventionner partiellement les établissements des Education Action Zones⁶ ainsi que les specialist schools et les nouvelles City Academies⁷, situées dans des zones défavorisées. Au nom de l'efficacité, le secteur privé étend son influence jusque dans la gestion des services des autorités locales (Hackney, Southwark, Surrey), et certaines entreprises de dimension internationale, telles Nord Anglia, se spécialisent dans la reprise d'établissements défaillants. Loin de l'idéal de l'école unique, le New Labour prône une diversité qui s'exerce également au niveau pédagogique, où l'on souhaite développer l'individualisation des parcours à partir de 14 ans de manière à éviter un abandon prématuré des études à l'âge de 16 ans. Diversité et autonomie vont de pair, suggère David Miliband, secrétaire d'Etat chargé de l'enseignement scolaire, dans les colonnes du Guardian (18 septembre 2003) : « Nous avons pour but de mettre en place un enseignement personnalisé pour chaque élève, afin de répondre correctement aux besoins de chacun. [...] Un système éducatif sur mesure exige également, sur le terrain, de la souplesse au niveau juridique et financier »⁸.

Spécialisation, diversité et autonomie : tels sont les instruments - interdépendants - de la qualité et de l'efficacité. Le Livre Blanc de 2001 prévoit la possibilité pour chaque école secondaire qui le souhaite de se spécialiser, visant un objectif de 1500 specialist schools en 2005, et réaffirme la nécessité d'une plus grande autonomie sans pour autant sacrifier le

⁶ Les zones d'action prioritaires, constituées pour 5 ans, sont situées dans les zones rurales et urbaines desheritées et regroupent deux ou trois écoles secondaires et les écoles primaires qui leur sont associées. Elles scolarisent environ 6% de la population scolaire et ont pour mission d'améliorer le niveau scolaire et de favoriser l'innovation.

⁷ Comme les specialist schools, les City Academies, créées sur le modèles des City Technology Colleges des années quatre-vingt, proposent une spécialisation dans un domaine d'enseignement, et peuvent recruter 10% de leurs effectifs en fonctions de leurs aptitudes dans cette spécialité. 20% des investissements initiaux doivent être assurés par des capitaux privés.

⁸ "Our aim is a genuinely personalised education for every child, so that needs are properly met. [...] A personalised education system also needs legal and financial flexibility at the front line".

secteur public. C'est à ce niveau que les Travaillistes infléchissent la politique menée depuis 1988. Renonçant à supprimer les Grant-Maintained Schools, ils les réintègrent dans l'enseignement public sous le nom de Foundation Schools sans pourtant en changer le caractère. A l'exception des écoles indépendantes dont certains, à la gauche du parti réclament l'abolition, toutes les écoles primaires et secondaires - y compris les écoles confessionnelles - font désormais partie d'un même secteur (maintained schools), et reçoivent leur financement de l'Etat par l'intermédiaire des autorités locales. Le paysage éducatif ne connaît donc pas de profond bouleversement, plutôt des ajustements qui révèlent le pragmatisme de la politique de Tony Blair et le rejet de solutions purement idéologiques (Lemosse, 2000, 29) : on distingue ainsi les community schools qui regroupent la plupart des écoles primaires et secondaires, les foundation schools, constituées le plus souvent par les anciennes grant-maintained, enfin les écoles confessionnelles (voluntary schools)⁹. A l'intérieur de ces grandes catégories, certains établissements peuvent développer une spécialisation dans un domaine particulier (sciences, art, musique, langues vivantes) ou devenir des établissements de référence (beacon schools ou école « phare ») pour les écoles voisines. Ce tableau est complété par les City Academies, qui ont pour mission de devenir des « centres d'excellence » contribuant à la régénération des quartiers en difficulté, grâce notamment à des fonds privés complétés par des allocations spécifiques.

La poursuite de la diversification du paysage scolaire s'accompagne, logiquement, d'une autonomie administrative et financière accrue. Le LMS (Local Management of Schools) demeure au cœur du système, sous le nom de Fair Funding à partir de 1999. Le choix de la

⁹ Les autorités locales fixent les conditions d'admission des élèves dans les community schools, sont propriétaires des bâtiments et sont les employeurs des enseignants recrutés par les chefs d'établissement. En revanche les foundation schools, comme les voluntary-aided schools, disposent d'une plus grande liberté puisqu'elles décident elles-mêmes des critères d'admission, sont propriétaires des bâtiments et gèrent directement leur personnel. Les voluntary-controlled schools sont plus étroitement dépendantes des LEA, qui sont les employeurs du personnel et contrôlent les admissions.

terminologie Fair Funding n'est d'ailleurs pas innocent, et annonce une volonté d'améliorer la transparence et l'équité du système de financement. Fair Funding précise la répartition des compétences entre autorités locales et écoles, et augmente l'étendue des pouvoirs des directeurs et des comités d'établissement : « [Le dispositif] est fondé sur les mêmes principes, qui consistent à financer les établissements en fonction des besoins et à déléguer les pouvoirs de décision en matière financière à ceux qui sont les mieux placés pour cela; Mais il présente une structure juridique différente et a pour objectif de clarifier les rôles respectifs des autorités locales et des écoles ». (DfES, 2001b, chapitre 9, 1)¹⁰. Comme par le passé, les autorités locales peuvent conserver une partie du budget destiné aux établissements pour assurer les services suivants : management stratégique, régulation des admissions (notamment arbitrage des conflits), transports, programmes de construction scolaire et éducation spécialisée (SEN). La dotation transférée aux écoles (Individual School Budget) couvre toujours les trois grands domaines : personnel, équipements et entretien des bâtiments mais s'étend désormais aussi à la gestion des cantines scolaires, au remplacement des enseignants, à la gestion des salaires, à l'achat de divers services de conseil et comprend à partir d'avril 2000 une allocation spécifique concernant les bâtiments¹¹. Les comités d'établissement, qui délèguent le plus souvent leurs fonctions aux directeurs, peuvent avoir recours à des entreprises privées ou bien se procurer ces services auprès des autorités locales - qui les leur facturent. C'est le cas pour les cantines scolaires, comme pour divers services d'aide et de conseil (support services). Il faut préciser ici que chaque autorité locale dispose d'une marge de manœuvre dans la manière dont elle applique ces directives. Là aussi

¹⁰ « [it] is based on the same principles of funding schools according to needs and delegating financial decision-making to those best placed to take such decisions, but has a different legal structure and is intended to make the respective role of LEAs and schools clearer »

¹¹ L'Individual Schools Budget correspond au budget global consacré aux écoles qui est transféré aux établissements une fois que la part conservée par les autorités locales pour les services généraux a été déduite. Les établissements reçoivent en outre des subventions directes du gouvernement (Standards Funds), correspondant à des projets précis, décidés au niveau national.

l'uniformité n'est pas de mise. En moyenne, selon le rapport publié par l'Audit Commission en 2000, on constate qu'en moyenne 84% du budget dont disposent les autorités locales pour le secteur scolaire en Angleterre et au Pays de Galles est administré localement, contre 5% en 1990, l'objectif du gouvernement étant d'augmenter ce pourcentage dans les années suivantes (2000, 5). Dans six autorités locales qui ont fait l'objet d'une étude entre 1996 et 1998, 89 à 93 % du budget était transféré aux établissements.¹² On comprend d'autant mieux l'abondance de recommandations et la profusion de documents disponibles sur les sites du ministère, d'Ofsted ou d'autres organismes para-gouvernementaux.

Le changement accompli en une décennie est donc considérable. La politique menée par le gouvernement de Tony Blair confirme les orientations prises depuis 1988, de sorte que l'on peut parler d'un véritable consensus autour de l'idée de transfert des pouvoirs et d'autonomie des établissements. Deux conceptions de l'autonomie se sont succédées, sans véritable rupture : la première, qui fut à l'époque très controversée, repose sur des réformes de structure, et notamment sur la libéralisation du « marché » de l'éducation et la création de nouveaux statuts pour certains établissements. Ses objectifs sont tout autant politiques qu'économiques. L'autre, proposée par le New Labour, privilégie une approche micro-économique qui met l'accent sur l'action et l'initiative sur le terrain, tout en maintenant des instances de régulation et de correction visant à une meilleure intégration sociale des enfants défavorisés (West et Pennell, 2002, 220). Dans les deux cas l'autonomie financière est au cœur du processus de transfert des pouvoirs. Seule l'étendue de ces pouvoirs, ainsi que le rôle joué par les autorités locales, font encore débat. Le rapport de l'Audit Commission, Money Matters, publié en novembre 2000 met en évidence des dysfonctionnements, émet des recommandations, mais dresse un tableau dans l'ensemble positif des changements intervenus

¹² Voir West et al, 1999, 8 : Il s'agit d'une étude effectuée entre 1996 et 1998 qui examinait le financement des établissements primaires et secondaires situées dans six autorités locales présentant des caractéristiques différentes (comtés, autorités métropolitaines, Londres et banlieue londonienne).

depuis 1988. Les autorités locales, qui conservent une partie de leurs prérogatives, ont plutôt lieu d'être satisfaites d'un système qui leur permet encore d'agir sur la qualité de l'enseignement dans leurs circonscriptions, notamment en utilisant la fiscalité locale pour compléter les crédits gouvernementaux. Cependant, des voix discordantes se font entendre. Si certains s'interrogent sur l'opportunité d'augmenter encore la part du budget gérée localement, d'autres en revanche revendiquent une indépendance financière totale à travers un système de subvention directe des établissements par Whitehall. Jusqu'où doit aller l'autonomie ? La question se pose à présent aux responsables politiques.

Si un consensus existe, du moins dans les cercles dirigeants, cela ne signifie pas cependant que les mesures prises depuis 1988 aient eu les effets escomptés. Nous proposons donc, dans une deuxième partie, un examen critique du dispositif de gestion décentralisé centré sur les changements apportés dans l'utilisation des ressources, l'impact des réformes sur l'organisation des établissements, la gestion du personnel et le rôle des directeurs d'école. Nous aborderons enfin la question des limites de l'autonomie financière et tenterons d'en dégager les implications pour l'avenir, à la lumière de la crise survenue en 2003.

Nouvelles libertés, nouvelles contraintes : l'impact de la gestion locale de l'école

La décision de transférer aux établissements la gestion de la quasi-totalité de leur budget représente, comme nous l'avons vu, un élément-clé de l'exercice de l'autonomie, auquel s'ajoute dans bien des cas, le pouvoir de décider des admissions. Mais cette autonomie n'a de sens que si les ressources financières sont suffisantes et distribuées équitablement. D'emblée, l'équité est au cœur du problème, si l'on considère l'éducation comme un bien public, et non seulement comme un outil d'amélioration des performances économiques. Les enjeux sont à la fois sociaux et humains, dans un pays où la puissance des hiérarchies de classe a marqué la structure du système éducatif dès ses origines. Dans un contexte

concurrentiel, chaque établissement doit être en mesure de rivaliser « à armes égales » avec ses voisins. C'est ce que soulignent les observateurs de l'Audit Commission: « pour permettre le même accès à l'éducation, des écoles différentes auront besoin de ressources différentes » (2000, 40)¹³.

La formule de calcul du budget joue donc un rôle déterminant dans l'attribution des crédits et conditionne le fonctionnement, le développement et parfois simplement la survie de l'établissement. Peu de changements sont intervenus dans ce domaine depuis 1988 : la dotation accordée à chaque école dans le cadre de « Fair Funding » repose essentiellement (à hauteur de 80%) sur le calcul du nombre d'élèves pondéré par l'âge et évolue en fonction de ce chiffre : ainsi des effectifs en baisse entraîneront une réduction des crédits, quels que soient les coûts fixes. D'où l'extrême attention portée sur le terrain au maintien des effectifs. Les 20% restants prennent en compte divers critères permettant d'ajuster le financement à la situation particulière de chaque école : le nombre d'élèves connaissant des difficultés d'apprentissage (Special Educational Needs), l'environnement social et physique de l'école (notamment des indicateurs tels que le nombre de repas gratuits distribués chaque année, l'origine ethnique des élèves), l'état des bâtiments, les coûts salariaux réels très variables suivant les régions. Il n'existe pas de formule de calcul standard : chaque autorité locale a la possibilité d'accorder davantage de poids à tel ou tel critère, à condition des respecter les paramètres fixés dans les « Financing of Maintained Schools (England) Regulations », révisées chaque année. Cependant, la formule de calcul utilisée par les autorités locales est le plus souvent fondée sur les dépenses effectuées au cours des années passées, c'est-à-dire sur les coûts historiques. En ce sens, les dotations varient assez peu d'une année sur l'autre, sauf en cas de brusque augmentation ou réduction des effectifs. Malgré leur caractère objectif, les formules de calcul actuelles font l'objet de nombreuses critiques. L'Audit Commission, en

¹³ “ to provide the same learning opportunities, different schools will require different levels of resources”.

particulier, relève des écarts de financement sensibles entre établissements comparables et souligne que, malgré les révisions effectuées, elles ne reflètent pas suffisamment les besoins locaux : « Dans certaines autorités locales, les formules de financement peuvent être difficiles à comprendre...L'enquête [de l'Audit Commission] a constaté que parfois ces révisions ne font guère que perpétuer les schémas de financement antérieurs » (2000, 49)¹⁴. Les dysfonctionnements du système ont également été mis en lumière par plusieurs équipes de recherches, qui proposent d'autres modèles expérimentés dans certaines régions, privilégiant soit les besoins sociaux (needs-based approach), soit les activités d'enseignement (activity-led approach) (West et al., 1999, 15). Le gouvernement lui-même a tenté de remédier à ce déséquilibre en 2003, en réduisant à 75% la proportion des crédits liée aux effectifs et en favorisant la prise en compte des handicaps sociaux. Loin de tenir ses promesses, le nouveau dispositif a provoqué en 2003 une crise spectaculaire qui a fait apparaître à la fois les limites du système, comme nous le verrons plus loin, et les difficultés à le réformer.

Les établissements anglais ne sont donc pas tous placés dans des conditions similaires et équitables. A cela s'ajoutent de multiples inégalités : entre secteur primaire et secondaire d'une part (l'enseignement secondaire a toujours été plus généreusement doté); entre petits et gros établissements (les premiers doivent assumer des coûts unitaires plus élevés), entre Londres, où la concurrence est vive et les coûts salariaux élevés, et le reste du pays, entre autorités locales enfin. En effet, comtés et autorités métropolitaines ont la possibilité de recourir à la fiscalité locale pour compléter la subvention globale (allocation for education) qui leur est accordée par le ministère, bien que l'augmentation des impôts locaux soit

¹⁴«Some LEA funding formulae can be hard to understand [...] The study did find that these reviews did little more than roll forward historical funding patterns». Selon l'Audit Commission, les écarts constatés entre écoles de même type restent limités : ils ne dépassent pas £200 par élève pour 2/3 des écoles primaires et secondaires examinées mais atteignent £400 pour 2/3 des écoles de type différent (écoles à faible effectifs ou situées dans des zones défavorisées) (Audit Commission, 2000, 51). Cependant de telles comparaisons sont délicates, dans la mesure où les critères utilisés (taille de l'école, nombre de repas gratuits, élèves relevant de l'éducation spécialisée) ne reflètent pas toujours la situation réelle d'un établissement.

plafonnée. En fonction des ressources, des orientations politiques ou de l'usage local, la part accordée à l'éducation d'un comté à un autre peut varier sensiblement. Le calcul même de cette allocation, étant fondé largement sur le nombre d'élèves scolarisés dans chaque région, ne permet pas de corriger les déséquilibres. Enfin, certains établissements sont habilités à recevoir des subventions directes composant le Standards Funds destiné à financer de nombreux projets pilotés par le ministère et axés sur l'amélioration des résultats, notamment en lecture et calcul, ou la lutte contre l'absentéisme. La multiplicité des projets, dont certains se recoupent, contribue donc à brouiller les cartes et à créer le sentiment que le système fonctionne parfois comme une loterie dans laquelle «pots of money suddenly appear and disappear», selon la formule d'un directeur d'école londonien (The Daily Telegraph, 15 octobre 2003).

Il est sans doute illusoire de parvenir à une adéquation parfaite entre besoins et financement dans le cadre d'une enveloppe nécessairement limitée. Cependant, les bases sur lesquelles reposent l'autonomie financière s'avèrent fragiles et favorisent la persistance d'inégalités qui existaient bien avant l'introduction du LMS et de Fair Funding et dont on pouvait alors faire porter la responsabilité aux autorités locales. Si l'on considère, dans ce que l'on appelle le quasi-marché¹⁵ de l'éducation, qu'une mesure de justice sociale doit intervenir pour permettre à tous les établissements, quel que soit leur recrutement, d'obtenir les meilleurs résultats possibles, en fonction desquels ils seront évalués, il est nécessaire d'améliorer la méthode d'attribution des crédits. La question est fondamentalement politique : faut-il, comme le réclament les représentants des chefs d'établissement, s'orienter vers une formule de calcul nationale, qui renforcerait encore la tendance à une centralisation des

¹⁵ Le secteur éducatif peut être considéré comme un marché, dans la mesure où l'on peut identifier des « providers » qui sont mis en concurrence pour une offre de services, et des « purchasers », c'est-à-dire des clients. Cependant, il s'en distingue de plusieurs manières, notamment par le fait que les institutions scolaires n'ont pas pour objectif de faire des bénéfices, et par le fait que le prix n'intervient pas dans ce marché (West et Pennell, 2002, 207); voir aussi Crouch, (2003, 27-28).

décisions ? Ou encore, comme le réclame Damian Green, responsable des questions d'éducation pour le parti conservateur, distribuer directement les subventions depuis Whitehall, ce qui revient à rayer les autorités locales du paysage scolaire ? Est-il plus pertinent de réformer le système actuel, en établissant un mode de calcul plus fidèle à la réalité vécue sur le terrain ? Il s'agit là d'un sujet sensible pour le gouvernement, pour les autorités locales, souvent accusées de mauvaise volonté ou de mauvaise gestion, comme pour les chefs d'établissement, qui n'ont de pouvoir que sur l'utilisation des ressources et dont l'autonomie, en ce sens, est relative.

Comment la décentralisation des ressources s'est-elle opérée ? Quelles conséquences a-t-elle eu sur le niveau de financement des établissements, au lendemain de la réforme ? L'étude menée par Karen Maychell en 1993 et 1994, portant sur 609 écoles présente un état des lieux très contrasté : entre 1990 et 1993, période au cours de laquelle l'autonomie se met en place, 20% des écoles primaires et 30% des écoles secondaires déclarent constater une augmentation de leur budget alors que 28% des premières et 26% des secondes n'enregistrent pas de changements. Cependant 19 et 20% d'entre elles, respectivement, signalent une baisse, sans en préciser le degré¹⁶ (Maychell, 1994, 10). Les diverses enquêtes effectuées sur ce sujet décrivent une situation morose, qui suscite des commentaires plutôt négatifs de la part des chefs d'établissement. Selon le bilan effectué par Rosalind Levacic sur un échantillon de 330 écoles secondaires (à l'époque Grant-Maintained Schools et LEA schools) observées entre 1990/91 et 1995/96, les budgets par élève et par an connaissent une baisse de 0,6% en moyenne. Mais là aussi les contrastes dominent : 54% des écoles voient leurs crédits augmenter, en proportion plus importante pour les GM schools, alors que des disparités sont constatées suivant les autorités locales et suivant les années (Levacic, 1998, 335-336). Par

¹⁶ Il s'agit d'informations données par les directeurs d'école interrogés dont certains (27% dans l'enseignement primaires, 21% dans l'enseignement secondaire) disent ne pas savoir quelle différence la délégation du budget a entraîné (10).

ailleurs, les directeurs d'écoles interrogés entre 1996 et 1998 dans cinq autorités locales sur six étudiées par une autre équipe de recherche expriment leur mécontentement quant au niveau de financement de leurs établissements (West et al., 1999, 13). La transition s'est donc effectuée dans une période de stagnation budgétaire qui a sans doute incité les responsables locaux à la prudence. De toute évidence il y a eu, selon la formule de K. Maychell, des gagnants et des perdants, qu'il est difficile d'identifier, tant le paysage scolaire est fragmenté. C'est par rapport à ce contexte qu'il convient d'examiner les conséquences de l'autonomie sur l'utilisation des ressources.

Malgré l'insatisfaction qui demeure au niveau des crédits, l'autonomie en tant que principe a remporté l'adhésion d'une majorité des chefs d'établissement qui, pour la plupart, ne souhaiteraient pas revenir à la situation antérieure. En 1998, un rapport du Select Committee of the House of Commons soulignait les réactions positives de la plupart des chefs d'établissement (Jones, 1999, 444). On a même évoqué la véritable « success story » de la réforme, sans doute par opposition à des mesures moins bien accueillies. Résumant le point de vue des responsables interrogés au cours de leur enquête, West et al. précisent : « ils ont apprécié la liberté que leur a donné le LMS de gérer leurs écoles de manière efficace et de cibler leurs dépenses sur les priorités qu'ils avaient fixées »¹⁷ (1999, 8).

Les avantages sont évidents : choix, gain de temps, souplesse, réactivité. Les responsables sur le terrain apprécient la liberté de fixer leurs propres priorités, de gérer leur personnel, de développer leurs propres projets et très concrètement, de ne plus avoir à en référer aux autorités locales pour acheter de nouveaux ordinateurs, changer les fenêtres ou organiser les suppléances. Ailleurs, on évoque la capacité d'agir que favorise le nouveau dispositif « the empowering effects of local management of schools » (Grace, 1995, 118). En

¹⁷ "They welcomed the freedom that LMS gave them to manage their school effectively and to focus their expenditure on priorities that they had determined".

Ecosse également, où la réforme a été appliquée plus progressivement sous le nom de Devolved Management of Schools, les réactions sont tout aussi positives. De manière générale, l'autonomie répond bien à un besoin inhérent à toute activité humaine, celui pour chacun d'exercer une influence sur son environnement. En tant que « décideurs » les chefs d'établissement ressentent tout particulièrement ce besoin et apprécient de n'être plus seulement des administrateurs. On touche là à la notion de « leadership » qui prend un relief important à partir des années quatre-vingt-dix. Cependant, ce que l'on a gagné en pouvoir et en efficacité est parfois compensé par une augmentation du stress, que l'on observe chez ceux qui ne font pas partie des « gagnants » dont le budget ou les effectifs sont en hausse. Les conséquences de l'autonomie sont alors plus difficiles à assumer et peuvent conduire à de véritables dilemmes, lorsqu'il faut gérer une situation de crise et prendre des décisions impopulaires, notamment procéder à des licenciements.

Les effets positifs du LMS puis de Fair Funding se manifestent d'abord dans l'environnement physique de l'école. Le patrimoine scolaire est ancien (61% des bâtiments ont été construits avant 1966 et 28% avant 1944) et a souffert de sous-investissement chronique jusqu'en 1997. Il faut d'ailleurs mettre au crédit des Travailleurs la volonté d'améliorer l'état du parc immobilier, en lançant de nouveaux programmes d'investissement conçus à partir des données fournies par les autorités locales dans le cadre d'Asset Management Plans. Depuis avril 2000, une partie des fonds destinés aux bâtiments est déléguée aux établissements, qui prenaient déjà en charge les dépenses d'entretien. Les responsabilités ont donc été considérablement accrues dans ce domaine, ce qui a déjà permis une nette amélioration du cadre scolaire et du niveau d'équipement (Levacic, 1998, 340). De plus, l'état des bâtiments joue un rôle important pour l'image que l'école veut donner d'elle-même, tant sur le plan symbolique que physique, ce qui n'est pas à négliger dans un environnement concurrentiel.

Pour toutes ces décisions concernant l'environnement et le fonctionnement matériel de l'école se sont imposés des principes d'économie et de rentabilité fondée sur la notion de « Best Value » ou de meilleur rapport qualité/prix, principe qui figure d'ailleurs dans les critères retenus par Ofsted pour l'évaluation de la gestion des établissements inspectés (Audit Commission/Ofsted, 2003, 9). Cependant, la qualité des services reste un élément d'appréciation important selon K. Maychell. L'objectif de responsabilisation des acteurs locaux cher à Mrs Thatcher est donc bel et bien réalisé. Peut-on en déduire que l'on est parvenu à une meilleure maîtrise des dépenses ? Sans doute, dans la mesure où l'obligation de parvenir chaque année à l'équilibre budgétaire conduit les responsables sur le terrain à pratiquer des économies dans tous les domaines où cela est possible. Mais si la recherche du meilleur rapport qualité/prix est réalisable dans l'achat de matériel ou de divers services autrefois assurés gratuitement par les autorités locales (consultation de conseillers divers, service de bibliothèque, services de nettoyage ...) elle s'avère beaucoup plus aléatoire dans d'autres domaines et se heurte à des obstacles importants dans ce qui touche à la mission même de l'école : les activités d'enseignement et l'emploi du personnel. En effet les coûts salariaux, en Angleterre comme dans tous les pays développés, constituent la plus large part du budget d'un établissement scolaire. David Miliband, s'exprimant devant les membres de la Secondary Heads Association en soulignait l'importance – non sans arrière-pensées – et exhortait ses auditeurs à la prudence: « [Nous devons] admettre que dans toute organisation dans laquelle au moins 80% des dépenses concerne le personnel, les décisions concernant les salaires et l'avancement jouent un rôle crucial dans le respect d'une stricte discipline budgétaire; plus nous payons le personnel en poste, moins nous avons d'argent pour embaucher du personnel supplémentaire, ce qui est un élément clé de notre politique commune de réduction de la charge de travail [des enseignants] (The Guardian, 1 juillet 2003)¹⁸ ».

¹⁸ «[we need] to recognize that in any organization where 80% plus of the spend is on people, decisions on pay and promotion are critical to budgetary discipline; the more we pay existing staff the less we have for extra staff, which is a key element in our joint priority of workload reduction ».

La volonté de maîtriser les coûts salariaux, quand elle ne conduit pas à des licenciements, incite les chefs d'établissement à modifier leurs critères de recrutement, d'une manière qui n'est pas toujours justifiée pédagogiquement : il devient plus rentable d'embaucher de jeunes enseignants moins expérimentés pour remplacer leurs collègues mieux rémunérés partis à la retraite ou d'avoir recours à des contrats précaires, fort utiles en cas de fluctuation des effectifs. Dans le même temps, il est de plus en plus difficile d'attirer ou de retenir les enseignants dans la profession : on estime à 10000 le nombre de postes vacants dans l'enseignement secondaire, soit 5 % des effectifs enseignants (cité dans Levacic, 2001, 33). C'est ce que confirme aussi l'enquête annuelle de la National Foundation for Educational Research. Mais c'est surtout dans la composition du personnel que l'on observe les changements les plus importants. En embauchant des « assistants d'éducation » à la place de professionnels qualifiés les chefs d'établissement réduisent leurs coûts salariaux tout en allégeant la charge de travail d'enseignants confrontés à des classes surchargées. La tendance a été observée surtout dans l'enseignement primaire où l'on apprécie également de pouvoir faire intervenir deux adultes dans des groupes comptant plus de trente élèves. On voit bien que la gestion du personnel est liée davantage au budget qu'aux besoins et évolue en fonction des effectifs et de la concurrence, entraînant pour les établissements en difficulté soit un gel du recrutement, soit la recherche de solutions moins onéreuses, dans tous les cas une instabilité de l'emploi. A cette incertitude grandissante s'ajoute le risque d'une dé-professionnalisation de la fonction enseignante (« de-skilling »), si la tendance à l'embauche de personnels peu qualifiés et mal rémunérés se confirme (Bailey, 2000, 83).

Si l'autonomie financière permet parfois de réaliser des économies, comme nous l'avons vu plus haut, elle génère aussi d'autres coûts et engage les responsables à trouver des sources de financement annexes. Parmi ces dépenses, les actions de marketing tiennent une place nouvelle, bien que dans la majorité des cas la promotion de l'école soit assurée en

interne. Plus coûteux sont les achats de services auprès des autorités locales ou de prestataires privés: il peut s'agir de conseil financier ou de gestion (notamment gestion des salaires), d'enseignements optionnels (par exemple la pratique d'un instrument de musique), de suivi pédagogique ou de formation. En conséquence, les directeurs d'école, de plus en plus réticents à investir dans ces services lorsqu'ils ne leur semblent pas indispensables, recherchent des solutions plus économiques ou y renoncent (Jones, 1999, 449). Comment parvenir à l'équilibre, ou dégager une marge de manœuvre plus importante, sans faire de nouveaux sacrifices ? Une des solutions est évidemment d'obtenir des sources de revenus supplémentaires, en organisant des actions de collecte de fonds au travers des « Parent Teachers Associations », en louant une partie des locaux ou en faisant appel à diverses formes de sponsoring. Ces initiatives ne sont pas nouvelles, et il est naturel qu'elles se soient perpétuées après 1988, dans un cadre institutionnel et culturel qui les favorise. Ainsi la recommandation suivante « seeking donations/external funding » figure sous une rubrique recensant tous les moyens d'équilibrer les comptes destinée aux chefs d'établissement de l'East Sussex (East Sussex County Council, 2003, Circular 145/03). De même, les exemples et témoignages recensés par K. Maychell indiquent une augmentation des ressources propres dans les écoles primaires comme dans les écoles secondaires entre 1990 et 1993, avec une progression plus sensible des revenus issus du sponsoring et de la location des bâtiments dans l'enseignement secondaire. Tout dépend bien sûr de la situation initiale de l'école, et de l'intérêt qu'elle peut présenter aux yeux des sponsors : dans les cas les plus favorables, les sommes recueillies grâce aux « Parent/Teacher Associations » permettent de financer des projets non essentiels au fonctionnement de l'école. Inversement, elles permettent aussi de répondre à des besoins pédagogiques ou matériels urgents qu'une situation de déficit budgétaire ne permet pas d'assurer (Maychell, 1994, 80-82). Il est clair, d'après les études de cas citées dans l'enquête, que plus les difficultés financières sont importantes, plus les

activités de collecte de fonds se développent. C'est en ce sens qu'un directeur d'école de la banlieue londonienne a pu parler de « double désavantage ». La presse s'est également fait l'écho de projets destinés à financer certains achats par un système de bons (vouchers) incitant les parents d'élèves à fréquenter telle ou telle grande surface ou enseigne sportive : des milliers d'ordinateurs ont ainsi équipé 25000 écoles britanniques grâce aux contributions - indirectes - des familles¹⁹. Evoquant ce qu'il appelle avec humour une taxe sur l'éducation, un parent d'élève écrivait, dans une lettre au quotidien The Independent : « Il faut maintenant que j'achète des chips pour être sûr que l'école de mon enfant a bien les livres dont elle a besoin, et du chocolat pour financer les équipements sportifs. Je dois aussi m'approvisionner dans un supermarché particulier pour assurer l'entretien des ordinateurs... » (The Independent, 19 juin 2003)²⁰. Toutes ces initiatives sont bien sûr encouragées par le gouvernement qui a fait du partenariat public-privé un des fondements de sa politique. On peut rapprocher ces opérations de sponsoring des multiples initiatives visant à impliquer les entreprises dans la gestion de l'éducation, en particulier des contrats conclus entre les LEA et des consortia privés pour construire et gérer de nouvelles écoles dans le cadre de « Private Finance Initiatives ». L'autonomie financière, en libérant les établissements des carcans administratifs, et parfois, comme le suggère K. Maychell, en créant une véritable culture entrepreneuriale, incite les chefs d'établissement à coopérer avec le secteur privé. De manière plus négative, elle contraint les « perdants » du système à chercher des sources de revenus qui leur permettent de compenser leur déficit budgétaire, et donc à substituer de plus en plus souvent des fonds privés aux financements publics.

¹⁹ La chaîne de supermarché Tesco a ainsi obtenu toute la publicité désirée en fournissant aux écoles britanniques, depuis 1992, 42000 ordinateurs, grâce à son système de bons d'achats, (The Observer, 11 février 2001).

²⁰ « I must now buy crisps to ensure my child's school has the books it needs and chocolate to provide sports equipment. I must patronise a certain supermarket to maintain computer facilities ... »

Devant de telles évolutions, la fonction des chefs d'établissement a considérablement évolué. Il est évident, comme le montrent les exemples précédents, que l'exercice de nouvelles responsabilités, notamment financières, a alourdi leur charge de travail. La question est encore plus sensible dans les écoles primaires où les directeurs, traditionnellement, assuraient de nombreuses heures d'enseignement. Il devient désormais de plus en plus difficile de concilier enseignement et administration, comme en témoigne le titre même d'une étude réalisée à ce sujet en 1997 : Teaching is a Full Time Job and so is Managing : Dilemmas and Delights of Managing a Small School (Jordan et Whiteley). Les auteurs mettent en lumière des tensions qui provoquent souvent le sentiment de ne pouvoir consacrer suffisamment de temps à l'une ou à l'autre de ces fonctions. Ce sont en général les activités d'enseignement qui sont sacrifiées, particulièrement dans les écoles primaires où le chef d'établissement est la seule personne responsable de la gestion. Selon K. Maychell, deux tiers des directeurs d'écoles primaires et 41 % des directeurs d'écoles secondaires interrogés mentionnent une augmentation importante du temps consacré au travail administratif, et particulièrement à la gestion du budget, un quart et un tiers de l'échantillon faisant état d'une augmentation modérée (92). Cependant il semble que les pratiques soient très diverses d'un établissement à l'autre, et qu'elles reflètent aussi les préférences des individus, lorsqu'ils peuvent déléguer certaines de leurs fonctions à un intendant ou au directeur adjoint, ce qui est le cas dans l'enseignement secondaire.

Car les conséquences de l'autonomie financière se manifestent autant dans la dimension « entrepreneuriale » de la fonction de chef d'établissement que dans l'étoffement de l'équipe de direction qui prend le nom de « Senior Management Team », et inclut de plus en plus souvent un intendant ou gestionnaire. La plupart des décisions concernant l'utilisation des ressources est donc prise sans consultation avec les enseignants, sauf pour des dépenses relatives à leurs disciplines, par un groupe restreint de personnes auquel le comité

d'établissement délègue ses pouvoirs. Le degré d'implication des membres du comité d'établissement peut varier, mais les recherches effectuées jusqu'à présent indiquent que dans la majorité des cas, ils se contentent d'entériner les décisions, estimant qu'ils n'ont pas les compétences ou le temps nécessaire pour prendre une part plus active aux tâches administratives. C'est en ce sens que l'on a pu comparer ces comités d'établissement à des « clubs de supporters » qui jouent le rôle d'un partenaire vigilant mais ne participent pas directement à la gestion quotidienne de l'école (Jones, 1999, 447). On mesure bien là la distance qui existe entre la réalité vécue sur le terrain et les objectifs formulés dans les textes réglementaires, qui visent à un développement du rôle stratégique des « governors ».

L'existence d'un comité d'établissement auquel on souhaite assigner un rôle plus actif qu'autrefois, la redéfinition du rôle du chef d'établissement ainsi que le développement d'un niveau supplémentaire de management ne sont pas sans conséquences : ils renforcent le pouvoir décisionnel des gestionnaires, donc de ceux qui sont le moins directement au contact des élèves et créent une nouvelle hiérarchie interne qui se superpose aux structures existantes (chefs de département, responsables de niveaux), de sorte qu'un écart grandissant semble séparer « praticiens » et « managers » de l'éducation, les premiers ayant déjà beaucoup perdu de leur indépendance. Si l'autonomie financière, conjuguée à l'utilisation d'indicateurs de performance (les célèbres 3T : « testing, targets and tables ») permet d'accroître la « rentabilité » de l'école, comme l'affirme R. Levacic, elle ne favorise pas le développement d'une culture participative, et éloigne les enseignants des centres de décision (Bailey, 2000, 87). En obligeant les chefs d'établissement, dans les périodes de crise, à supprimer certains enseignements, à alourdir les classes ou de manière générale, à sacrifier ce qui n'est pas indispensable ou rentable, elle va parfois à l'encontre des objectifs pédagogiques qui doivent désormais figurer dans les projets d'établissement (School Development Plans). C'est peut-être parce que l'école ne peut seulement fonctionner comme une entreprise que l'on prête

autant d'attention à la notion de « leadership ». En effet, l'amélioration des résultats, la lutte contre l'échec scolaire et plus encore le développement d'une « learning society », selon le vœu de Tony Blair, ne sauraient être seulement le résultat d'une pratique rationnelle du management et d'une évaluation continue des établissements. Il reviendrait donc à l'équipe de direction d'insuffler une énergie, de communiquer une « vision », de transmettre des valeurs susceptibles d'être partagées par tous les acteurs de la communauté éducative. Mais l'insistance sur le rôle de leadership du chef d'établissement ne cache-t-elle pas aussi l'incapacité du gouvernement à résoudre d'autres difficultés, notamment les inégalités croissantes qui se dessinent entre établissements et que renforcent à la fois le mode de financement de l'éducation et une culture de la performance ?

Des contradictions irréductibles

Si l'autonomie des établissements est désormais un phénomène bien ancré dans la gestion du système éducatif anglais, on constate qu'elle ne représente pas la même chose pour tous : ceux qui, favorisés par l'histoire, le contexte social et géographique, et des ressources suffisantes aux premières années de la réforme peuvent s'appuyer sur leurs points forts pour attirer des élèves de bon niveau ou de catégories sociales aisées et ainsi améliorer encore leurs résultats et leur popularité sont les grands bénéficiaires du système : leur niveau de ressources augmente à mesure que leurs effectifs augmentent, ce qui les rend moins dépendants d'autres sources de financement. A l'inverse, ceux qui ne disposent pas de ces avantages se voient contraints de gérer la pénurie, et se trouvent placés dans des situations instables qui ne les rendent attractifs ni auprès des familles ni auprès des enseignants. Entre ces deux extrêmes se situe une mosaïque d'écoles qui accueillent une population scolaire hétérogène, dans des régions où la concurrence n'a pas une influence excessive. En 1997 Anne West et Hazel Pennell soulignaient le risque d'une polarisation croissante des établissements et la création de

nouvelles hiérarchies, qui sont directement des produits de l'autonomie au sens large, c'est à dire de l'exercice de pouvoirs financiers allié au libre choix de l'école. (299). Qu'en est-il actuellement ? Pour Robert Phillips le danger n'est pas écarté: dans une étude consacrée en 2003 à la politique du New Labour à l'égard des « comprehensive schools », il souligne, à l'instar d'autres chercheurs, « l'iniquité qui résulte de l'impact conjugué des écarts de financement entre écoles et de la spécialisation »²¹ (10). Cette tendance à la polarisation pourrait expliquer l'accent mis actuellement par le gouvernement sur la coopération entre établissements, en particulier pour les nouvelles specialist schools qui doivent désormais fonctionner en réseaux avec les établissements voisins. Si l'idée d'une coopération d'établissements rivaux mais complémentaires est séduisante, elle ne semble pas très réaliste dans les régions où la concurrence est la plus vive. On perçoit bien ici la contradiction qui oppose la dérégulation du « quasi-marché » de l'éducation, et le besoin d'en limiter l'impact, donc de restaurer un ordre dans lequel on conserve à l'école une pleine et entière autonomie, tout en cherchant à gommer les effets de la concurrence. La volonté de généraliser les specialist schools, dont le gouvernement s'applique à démontrer le succès (à terme, toutes les écoles devraient offrir une spécialisation), procède bien de la même démarche, et laisse apparaître la difficulté qu'éprouve le gouvernement travailliste à concilier les objectifs d'équité et de liberté.

Ce mouvement paradoxal apparaît également dans d'autres domaines : ainsi, après avoir repris à son compte le principe de l'autonomie, en allant même jusqu'à augmenter la part des crédits délégués aux établissements, le gouvernement a multiplié les subventions directes (Standards Fund), dont la proportion dans le budget global de l'éducation n'a cessé de progresser. De £366 millions en 1998-99 le montant du Standards Fund passe à plus de 2 milliards en 2001-2002 (en incluant les investissements en capital) (DfES, 2003,15). En

²¹ « the inequity of the twin impact of funding differentials and specialization ».

quelques années ces crédits augmentent donc considérablement et représentent en 2001/2002 environ 10% de l'ensemble du financement des établissements scolaires (Levacic, 2001, 10). Or ces sommes sont pour la plupart affectées à des projets précis qui correspondent aux priorités établies par le ministère, parmi lesquelles figurent l'amélioration des performances en lecture et calcul, la lutte contre l'échec scolaire, des actions de prévention et de soutien pour les élèves issus de minorités ethniques. A ces initiatives s'ajoutent des programmes tels que Excellence in Cities ou Sure Start pour l'enseignement préélémentaire, ainsi que les subventions auxquelles peuvent prétendre les nouvelles specialist schools pour équiper leurs locaux. L'effort accompli en direction des populations scolaires les plus défavorisées est donc évident, et signale bien la volonté du New Labour de pratiquer une politique interventionniste conforme à ses objectifs de justice sociale. Parallèlement, cette tendance à la multiplication des subventions spécifiques fausse les règles de la libre concurrence et apporte un frein à l'autonomie des établissements sur le terrain puisque leur utilisation est prescrite par le ministère. Le recours au Standards Fund confirme donc le changement d'orientation intervenu progressivement à partir de 1997 mais, malgré les améliorations apportées localement, provoque une instabilité préjudiciable à la gestion des budgets, car certains établissements, qui ont droit à telle ou telle subvention une année, peuvent en être privés l'année suivante. C'est ce que constatent les inspecteurs d'Ofsted dans leur analyse de la gestion des autorités locales: « le rythme des changements dans les objectifs et les conditions d'obtention des subventions gouvernementales, ainsi que l'incertitude concernant la reconduction de ces subventions à l'avenir, provoquent de nouvelles difficultés pour les écoles et les autorités locales. La tendance à utiliser des critères similaires pour de nombreux dispositifs de financement fait craindre que certains établissements fassent plusieurs fois l'objet de financements complémentaires alors que d'autres n'y ont pas droit » (Audit Commission/Ofsted, 2003, 11)²². Or le bon

²² « the rate of change in the purposes and conditions of government grants, and uncertainty about the continuation of funding in future years cause further difficulties for schools and LEAs... The extent to which a large number of funding streams use similar criteria has led to concerns that some schools are repeatedly targeted with additional funding whereas others are ineligible ».

fonctionnement et même la survie des établissements reposent sur une stabilité financière qui elle seule permet d'envisager et de financer leur développement à moyen terme, comme le recommandent les instructions officielles. Pour tous ceux qui parviennent difficilement à l'équilibre budgétaire, un simple changement dans l'attribution des allocations du Standards Fund, cumulé avec des difficultés de recrutement ou une augmentation de certains postes de dépenses peut avoir un impact considérable.

L'autonomie financière de l'école, qui repose donc de plus en plus sur deux canaux distincts, d'une part le budget délégué par les autorités locales aux établissements, d'autre part les subventions directes, a pour effet de renforcer l'incertitude dans laquelle se trouvent les établissements et de créer des situations d'instabilité qui les fragilise. Le système touche ici à ses limites, comme le confirme la crise vécue au printemps 2003, alors que le gouvernement annonçait une augmentation record (11,6%) du budget de l'éducation. La réalité vécue sur le terrain dément les effets d'annonce du ministère, car l'augmentation du budget est loin de compenser l'évolution à la hausse des salaires et des charges sociales (cotisations retraites et assurance maladie) conjuguée à une réduction subite du Standards Fund. Les dépenses progressent donc plus vite que les recettes. Devant des charges salariales en forte hausse, les nouveaux managers que sont désormais les directeurs d'école se voient contraints de puiser dans leurs réserves pour maintenir le même niveau d'encadrement : l'autonomie financière est mise à rude épreuve. C'est la situation que décrit une directrice d'école du Norfolk, Elizabeth Pierce, dans une entretien accordée au quotidien The Independent :

«Pour maintenir les emplois à leur niveau actuel nous avons dû réduire considérablement d'autres postes budgétaires tels que les équipements scolaires et la formation du personnel. Nous avons pris 10000 livres sur l'argent destiné cette année aux investissements immobiliers pour maintenir le même niveau d'encadrement...

Nous avons opéré des réductions dans tous les autres domaines, tels que les livres, les fournitures et la décoration des bâtiments » (30 octobre 2003)²³.

D'autres témoignages révèlent l'acuité de la crise : dans un collège du Gloucestershire, les licenciements n'ont pu être évités que par la suppression de certains enseignements et un appel à la générosité des parents. A Impington Village College, école réputée du Cambridgeshire, le budget connaît un déficit de £500,000 qui ne pourra être résorbé que par des suppressions de postes et l'abandon de projets innovants. (The Independent, 14 juillet 2003). La plupart des établissements ont déjà utilisé une partie des « contingency funds », c'est-à-dire des réserves amassées chaque année, ce qui leur retire toute marge de manœuvre. Le cas de Lynn Gadd, directrice d'une école de filles à Copthall, illustre l'absurdité de la situation : « Pour économiser 100 000 livres il nous faudrait perdre 13,33 enseignants avant Noël. Cela revient à 280 cours en moins par semaine. En pratique, nous ne pourrions pas assurer les cours pour tout un niveau pendant ce trimestre » (The Guardian, 1er juillet 2003)²⁴. La presse est intarissable sur le sujet, alors que le ministère tente de minimiser les pertes de postes annoncées dans les colonnes des quotidiens et reporte les responsabilités sur les autorités locales, soupçonnées d'avoir conservé £500 millions de livres dans leurs réserves. Qu'en est-il exactement ? Les estimations ne concordent pas toujours, les postes d'enseignants supprimés se situant entre 2500 et 4500, le nombre de licenciements entre 800 et 2000 (The Guardian, 1 juillet 2003; The Independent, 15 octobre 2003). L'enquête du Guardian, qui porte sur 140 autorités locales, fait état de budgets en baisse pour un tiers des autorités locales, neuf d'entre elles seulement constatant une hausse, et met en évidence des disparités importantes entre les régions, voire même entre différentes zones d'une même région. Ce

²³ « To hold staffing at current levels we have made huge cuts in other budgets such as those for school equipment and staff training. We used £10,000 of capital building money allocated this year to keep staffing as it was... We have made cuts in all other areas such as books, supplies and building decoration » (30 octobre 2003).

²⁴ « To save £100,000 we would have to lose 13.33 teachers by Christmas. This equates to a reduction of 280 lessons per week. In effect, we could not teach one year group for that term ».

sont les comtés du sud-ouest qui sont les plus touchés, alors que le nord-ouest, et plus particulièrement Blackpool, Bury et Rochdale bénéficient d'un régime plus avantageux.

Paradoxalement, c'est en voulant corriger les inégalités de financement entre régions que le gouvernement provoque la colère des chefs d'établissement : en effet la nouvelle «allocation for education» attribuée aux autorités locales marque pour la première fois en 2003 la volonté des pouvoirs publics de rééquilibrer le financement de l'éducation en faveur des régions où sont concentrées les difficultés sociales et scolaires les plus importantes, volonté qui se matérialise par un transfert de ressources vers les régions du nord de l'Angleterre, au détriment des comtés du sud. Conjugée aux modifications évoquées plus haut, cette tentative de discrimination positive se solde par un échec qui hypothèque de futures réformes. Au-delà du tollé médiatique, les déboires de l'été dernier montrent comment l'autonomie devient inopérante lorsque aucune coordination n'existe entre action locale et intervention des pouvoirs publics, et lorsque les « managers » de l'éducation, sur le terrain, ne peuvent trouver dans le libre fonctionnement du marché les moyens d'assurer leur mission de service public. L'objectif de justice sociale qui figure parmi les valeurs revendiquées par le New Labour et par ses représentants au ministère de l'éducation, devient alors caduc. On ne s'étonnera guère que l'approche retenue pour 2004 soit plus classique, plus « Old Labour », selon une formule de Tony Travers puisque l'on abandonne toute velléité de progressivité du financement pour une augmentation fixe de 4% pour tous les établissements et un rétablissement du Standards Fund à son précédent niveau (The Guardian, 11 novembre 2003). Le revirement du gouvernement est éloquent : il marque le frein apporté à la politique de redistribution des ressources qui s'amorçait depuis quelques années et confirme l'intervention croissante du pouvoir central dans la gestion d'un système éducatif décentralisé à l'extrême.

Si l'heure est désormais à la stabilité et à l'apaisement, des questions fondamentales demeurent. Il reste en particulier à définir une véritable politique de financement des établissements qui mette fin aux incertitudes actuelles et qui permette de résoudre les contradictions que nous avons dégagées. Cela implique aussi que l'on s'interroge sur l'avenir de l'autonomie : est-il opportun de donner encore davantage de pouvoirs aux chefs d'établissements ? Dans l'hypothèse d'une délégation accrue, les collectivités locales perdraient encore certaines de leurs fonctions, ce qui reviendrait à leur retirer du même coup toute capacité à formuler une politique de développement à long terme : ainsi, dans le domaine de la construction scolaire, on conçoit mal comment une planification et une coordination des projets de rénovation ou de construction pourraient être envisagées si les responsables des comtés et autorités métropolitaines ne détenaient plus qu'un pouvoir marginal en la matière. Subventionner directement les 30 000 écoles anglaises et galloises, comme le souhaitent les Conservateurs, poserait sans doute davantage de problèmes que cela n'en résoudrait, sans donner l'assurance d'une plus grande efficacité. Quant aux véritables « acteurs » de l'autonomie, directeurs d'école et conseils d'établissement, ils semblent réticents à administrer de nouveaux services pour lesquels les gains espérés ne sont pas proportionnels au temps investi. Selon les enquêtes déjà citées, ils sont généralement satisfaits des services proposés par les autorités locales dans des domaines tels que le transport scolaire, la gestion administrative des contrats des enseignants ou même la construction des bâtiments. La complexité des tâches qu'ils ont déjà à assumer, et la nécessité d'acquérir des compétences nouvelles ou d'affecter du personnel à la gestion de ces services ne sont pas réellement motivantes. Le gouvernement semble avoir pris la mesure du caractère contre-productif d'une autonomie encore élargie et a renoncé à ses objectifs dans ce domaine, ce qui peut être interprété comme une preuve de réalisme politique (Audit Commission/Ofsted, 2003, 13).

D'autre part, si l'on se place, comme le fait le gouvernement travailliste, dans une perspective de réduction des inégalités, il importe de s'interroger sur les relations entre autonomie, diversification et égalité d'accès à l'éducation : en d'autres termes, l'autonomie crée-t-elle les conditions favorables à une amélioration des performances des élèves, et particulièrement des plus faibles d'entre eux ? Les travaux mettant en relation la gestion de l'école et les résultats des élèves posent des problèmes méthodologiques évidents, étant donné l'impossibilité d'isoler une seule variable de l'ensemble des éléments qui peuvent rendre compte de la réussite scolaire. Rosalind Levacic le soulignait à plusieurs reprises : « A l'heure actuelle, les preuves empiriques de l'impact de la gestion locale de l'école sur l'apprentissage sont extrêmement ténues » (Levacic, 1998, 343), « Quand nous examinons les indicateurs de performance du système d'éducation anglais sur la durée, tout changement ne peut être attribué qu'aux effets conjoints du contrôle des performances et de la gestion locale de l'école » (Levacic, 2001, 31)²⁵. On sait en revanche que la corrélation entre le niveau de réussite scolaire et les catégories socio-économiques des familles est forte : les difficultés scolaires des élèves faibles (low achievers) recoupent les difficultés sociales que connaissent les familles, même si les facteurs qui influencent les performances scolaires sont mal connus (West et Pennell, 2000, 96). Or, si les résultats des élèves anglais, mesurés d'après leur réussite aux examens, ont progressé depuis 1988, on observe une stagnation en ce qui concerne les élèves les plus faibles²⁶. David Miliband évoque à plusieurs reprises l'importance des stratifications sociales dans le système scolaire : « Alors que le niveau moyen des écoliers

²⁵ « The empirical evidence to date on the impact of LMS on pupil learning is extremely thin ».

« When we examine performance indicators over time for the English education system, any changes can only be attributed to the joint effects of performance regulation and school-based management »

²⁶ Les diverses analyses des résultats aux examens mettent en évidence une progression pour les élèves de bon niveau, une stagnation pour les 20% de niveau insuffisant, et même une régression pour les 15% les plus en difficulté (Bell, 1995 cité dans West et Pennell, 1997, 301). Même les interprétations les plus optimistes, qui indiquent une réduction des écarts entre les meilleurs établissements et les moins performants, soulignent que ces écarts restent importants à la fin de la scolarité obligatoire (Glennister, 2001, 25)

anglais est élevé, l'inégalité, *notre* problème, et particulièrement la corrélation entre les résultats scolaires et les classes sociales, demeurent très sensibles » (Miliband, 2003, 225)²⁷.

Ce sont également les familles les plus défavorisées qui sont les moins à même de faire jouer à leur profit les règles de la concurrence, et même d'obtenir les informations nécessaires à l'obtention d'une place dans l'école de leur choix. Que signifient alors les concepts de choix (pour les parents) et d'autonomie (pour les établissements) puisque ni les uns ni les autres ne sont en mesure d'en retirer les bénéfices ? Ajoutons à cela que l'autonomie, dans la mesure où elle implique une augmentation des effectifs, a tendance à favoriser le « cream-skimming », pratique qui consiste à attirer les éléments les plus performants des écoles voisines et, éventuellement à exclure les élèves les moins « désirables », c'est-à-dire les plus perturbateurs ou les moins studieux. Lorsque les écoles décident de leur propre politique d'admission et peuvent sélectionner (ouvertement ou de manière indirecte) tout ou partie de leurs effectifs, le risque de polarisation entre « bons » et « mauvais » établissements est bien réel. Il est prématuré de conclure que la gestion locale de l'école conduit inéluctablement à un accroissement des inégalités entre les écoles performantes et les autres, et à un renforcement de la ségrégation sociale à l'intérieur du système éducatif : les recherches effectuées jusqu'à présent sont contradictoires, et la mesure scientifique de l'impact des modes de financement sur les résultats des établissements scolaires reste extrêmement complexe à réaliser²⁸. Cependant, deux éléments se conjuguent pour faire obstacle à une véritable progression de l'ensemble des élèves : un système de financement qui demeure inégalitaire, car fondé essentiellement sur les effectifs, et une

²⁷ « ...while average standards in the UK are high, our old problem of inequality, and especially the link between educational outcome and social class, remains very strong. »

²⁸ Voir Levacic, Raising school performance in the league tables, pour un rappel de l'état des recherches à ce sujet (2002, 208-209). Ses propres conclusions, à partir d'une enquête portant sur 300 écoles secondaires, mettent en évidence l'impact positif d'une augmentation du budget par élève sur les résultats aux examens (219-220).

politique d'admission des élèves qui échappe à une véritable régulation, puisque les autorités locales ne peuvent intervenir pour planifier les admissions et corriger d'éventuels déséquilibres pour tous les établissements placés dans leur secteur géographique. L'alliance de ces deux éléments-clés du « quasi-marché », sur laquelle l'autonomie se fonde, demeure le frein le plus puissant aux tentatives de démocratisation de l'enseignement entreprises depuis 1997. Les événements du printemps 2003 confirment que l'intervention de l'Etat est nécessaire pour assurer ou rétablir un accès équitable au bien public que constitue l'éducation. L'expérience anglaise conduirait-elle, en fin de compte, à une centralisation retrouvée ?

C'est en effet la question que l'on peut se poser à l'issue de cette étude. Si l'autonomie des établissements, sur le plan administratif, peut être considérée comme une réussite, elle demeure relative et ambiguë par ailleurs. D'une part parce que, dès l'origine, elle est conçue comme un instrument d'amélioration des résultats (et donc de l'efficacité économique de la nation), mesurés grâce à des indicateurs de performance tels que le classement des établissements, les tests nationaux, les taux de réussite aux examens : les objectifs quantitatifs priment donc sur une conception plus globale, plus ouverte, de la mission de l'école. D'autre part on constate que l'école autonome, soumise à la concurrence sur un marché ouvert, est soit pénalisée soit récompensée par un système de financement fondé essentiellement, là aussi, sur des critères quantitatifs qui ne laissent qu'une faible marge de manœuvre aux responsables locaux. Si la tendance à la centralisation, que l'on observe actuellement, permet de redresser certains déséquilibres entre écoles performantes et écoles déficientes, et de maintenir à flot des établissements en difficulté, elle ne résout pas les contradictions inhérentes au système. Seules une redéfinition des relations entre l'Etat et ses partenaires locaux et une politique de financement s'appuyant sur un examen des besoins éducatifs et sociaux de chaque école,

conjugée à une régulation effective des admissions, pourraient donner au principe d'autonomie tout son sens.

BIBLIOGRAPHIE

- ANDERSON Lesley, "A third way towards self-governing schools ? : New Labour and opting out", *British Journal of Educational Studies*, vol. 49, n°1, mars 2001, 56-70
- AUDIT COMMISSION, *Money Matters : School Funding and Resource Management*, London : Audit Commission, November 2000, <www.audit-commission.gov.uk/reports>
- AUDIT COMMISSION AND OFSTED, *School Funding : Strategies adopted by Local Education Authorities*, e-publication, September 2003.
- BAILEY Lucy, "Of myths and management" in *The Governance of schooling : comparative studies of devolved management* / sous la dir. de M. A. Arnott et C.D. Raab, London : Routledge, 2000, 77-92,
- BECKETT Francis, "Crunch Time", *The Guardian*, 1er juillet 2003.
- CLARE John, "Government incompetence led to schools shedding 21,000 staff", *The Daily Telegraph*, 15 octobre 2003.
- CROUCH Colin, *Commercialisation or citizenship : Education policy and the future of public services*, London : Fabian Society, 2003.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS, *Schools - Achieving Success*, White Paper, London : Dfes, 2001. <www.dfes.gov.uk/achievementsuccess/index/shtml>
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS, *A Guide to the Law for School Governors – Community Schools – November 2001 edition*, <www.governor.net.co.uk>, 2001b, consulté le 25 novembre 2003.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS, "Statistics of Education : Education and Training Expenditure since 1993-94", *National Statistics Bulletin*, London : HMSO, août 2003.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS, " Trends in Education and Skills", *National Statistics* <<http://www.dfes.gov.uk/trends>>, consulté le 11 mars 2004.
- EARLEY Peter, "Leaders or Followers? Governing Bodies and their Role in School Leadership", *Educational Management and Administration*, vol 31, n°4, 2003, 353-367.
- EAST SUSSEX COUNTY COUNCIL, *Circular 145/03*, 7 juillet 2003.
- EVANNO (Dir.), *Le New Labour et l'Education : la « troisième voie » mise à l'essai*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2001.
- FOX Nilima, "Teacher Talk", *The Independent*, 30 octobre 2003.
- GARNER Richard, "Why next year's sums could be a disaster", *The Independent*, 14 juillet 2003.
- GARNER Richard, "Schools were forced to lay off 21,000 staff in summer funding crisis", *The Independent*, 15 octobre 2003.
- GLENNERSTER Howard, *United Kingdom Education 1997-2001*, CASEpaper 50, London : London School of Economics, November 2001.
- GRACE Gerald, *School leadership : beyond education management*, London : Falmer Press, 1995.
- GUNDLACH Erich, WÖßMANN Ludger, GMELIN Jens, "The decline of schooling productivity in OECD countries", *The Economic Journal*, vol. 111, May, 2001, 135-147.
- THE INDEPENDENT, "Taxing Times", Letter to the editor, 19 juin 2003.
- JOHNSON Martin, *Fairer Funding for Schools*, Institute for Public Policy Research, <<http://www.ippr.org/research>> consulté le 12 juillet 2004.
- JONES Norah, "The Changing Role of the Primary School Head : Reflections from the Front Line", *Educational Management and Administration*, vol. 27, n°4, 1999, 441-451.

- JORDAN Ron et WHITELEY Tony, "Teaching Is a Full Time Job and So Is Managing : Dilemmas and Delights of Managing a Small School", Paper presented at the British Educational Research Association Annual Conference, York : September 11-14 1997.
- LEMOSSE Michel, *Le Système éducatif anglais depuis 1944*, PUF, 2000.
- LEVAČIĆ Rosalind, "Local Management of Schools in England : Results after six years", *Journal of Education Policy*, vol. 13, n°3, 1998, 331-350.
- LEVAČIĆ Rosalind, " The development of self-managed schools in England : combining local choice with central regulation", Paper presented at the National Conference, Kfar Maccabiah Conference Centre, Ramat Gan, 2-4 avril 2001.
- LEVAČIĆ Rosalind, "Raising performance in the league tables (part 1) : disentangling the effects of social disadvantage", *British Educational Research Journal*, vol. 28, n°2, 2002, 207-226.
- MATHIASON Nick, "Can schools survive the commercial drive ?", *The Observer*, 11 février 2001.
- MAYCHELL Karen, *Counting the Cost : The Impact of LMS on Schools' patterns of spending*, Slough : NFER, 1994.
- MILIBAND David, "Opportunity for all : targeting disadvantage through personalised learning", *New Economy*, vol. 10, n°4, 2003, 224-229.
- MILIBAND David, "Challenges for school leadership", speech to the Secondary Heads Association's conference , *The Guardian*, 1er juillet 2003.
- MILIBAND David, "Class haunts the classroom", *The Guardian*, 18 septembre 2003.
- MOORE Alex et al., "The developing role of the headteacher in English schools", *Educational Management and Administration*, vol.30, n°2, 2002, 175-188.
- NATIONAL FOUNDATION FOR EDUCATIONAL RESEARCH, *Annual Survey of Trends in Education*, Digest n°14, Slough : NFER, spring 2003.
- PHILLIPS Robert, "Education policy, comprehensive schooling and devolution in the disunited Kingdom : an historical 'home international' analysis", *Journal of Education Policy*, vol.18, n°1, 2003, 1-17.
- TRAVERS Tony, "Money's too tight to mention", *The Guardian*, 11 novembre 2003.
- WEST Anne et PENNELL Hazel, "Education reform and school choice in England and Wales", *Education Economics*, vol. 5, n°3, 1997, 285-305.
- WEST et al., "Financing schools : are there fairer ways to distribute government money ?" Paper presented at the British Educational Research Association Annual Conference, 2-5 septembre 1999, < www.leeds.ac.uk/educol/documents >, consulté le 11 mars 2004.
- WEST Anne, PENNELL Hazel, WEST Robert, "New Labour and education spending", *New Economy*, vol.7, n°2, juin 2000, 92-97.
- WEST Anne, PENNELL Hazel, "How new is New Labour ? The quasi-market and English schools 1997 to 2001", *British Journal of Educational Studies*, vol. 50, n°2, juin 2002, 206-224.
- WEST Anne, PENNELL Hazel, *Underachievement in schools*, London : RoutledgeFalmer, 2003.
- WILSON Valerie, McFALL Elizabeth, PIRRIE Anne, *Devolved school management in Tayside region*, Scottish Council for Research in Education, octobre 1995.
- WOODWARD Will, "Cash crisis forces out teachers", *The Guardian*, 1er septembre 2003.
- WÖßMANN Ludger, "Schooling resources, educational institutions and student performance : the international evidence", Paper presented at the Royal Economic Society Conference, 2001.